

المعهد العربي للتخطيط بالكويت

Arab Planning Institute - Kuwait

منظمة عربية مستقلة

مؤشرات قياس المؤسسات

سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية

العدد الستون - فبراير/شباط 2007 - السنة السادسة

أهداف «جسر التنمية»

إن إتاحة أكبر قدر من المعلومات والمعارف لأوسع شريحة من أفراد المجتمع، يعتبر شرطاً أساسياً لجعل التنمية قضية وطنية يشارك فيها كافة أفراد وشرائح المجتمع وليس الدولة أو النخبة فقط. كذلك لجعلها نشاطاً قائماً على المشاركة والشفافية وخاضعاً للتقييم وللمساءلة.

وتأتي سلسلة «جسر التنمية» في سياق حرص المعهد العربي للتخطيط بالكويت على توفير مادة مبسطة قدر المستطاع للقضايا المتعلقة بسياسات التنمية ونظرياتها وأدوات تحليلها بما يساعد على توسيع دائرة المشاركين في الحوار الواجب إثارته حول تلك القضايا حيث يرى المعهد أن المشاركة في وضع خطط التنمية وتنفيذها وتقييمها من قبل القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني المختلفة، تلعب دوراً مهماً في بلورة نموذج ومنهج عربي للتنمية يستند إلى خصوصية الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسية العربية، مع الاستفادة دائماً من التوجهات الدولية وتجارب الآخرين.

والله الموفق لما فيه التقدم والإزدهار لأمتنا العربية،،،

د. عيسى محمد الغزالي

مدير عام المعهد العربي للتخطيط بالكويت

المحتويات

مؤشرات قياس المؤسسات

إعداد : د. علي عبدالقادر علي

أولاً : مقدمة

تعرف المؤسسات في الأدبيات التطبيقية للاقتصاد على أنها "القوانين التي تحكم اللعبة في المجتمع"، بمعنى أنها كل تلك القيود التي يتعارف عليها المجتمع لتحكم العلاقات التبادلية بين البشر، مما يترتب عليه تشكيل هيكل الحوافز في التبادل بين البشر: سياسياً وإجتماعياً وإقتصادياً. ويقصد بهيكل الحوافز تركيبة تكلفة المبادلات وضمان الاستمتاع بالعائد على النشاطات ، من ضمن تفسيرات أخرى.

لأغراض الدراسات التطبيقية تعرف المؤسسات بأنها القوانين التي تحكم اللعبة في المجتمع بمعنى كل أنواع القيود التي يبتدعها البشر لضبط التفاعل بينهم بما في ذلك القيود الرسمية كالقوانين والتشريعات أو القيود غير الرسمية كالأعراف والتقاليد والعادات.

على أساس من هذا الفهم تشتمل المؤسسات على كل أنواع القيود التي يبتدعها البشر لتشكيل التفاعل بينهم. ويمكن للقيود أن تكون رسمية كالقوانين والتشريعات التي يسنها الناس، أو غير رسمية كالأعراف المجتمعية والتقاليد والعادات. ويلاحظ في صدد هذا التعريف أن الكلمة الحاسمة هي "القيود". فعلى سبيل المثال تعتبر الدساتير وقوانين الانتخابات أمثلة جيدة "للمؤسسات"، بينما السياسات الجيدة التي يتم إختيارها بواسطة الحكام المستبدين لانعدام القيود على تصرفاتهم لا تعتبر "مؤسسات". كذلك يلاحظ، لأغراض التحليل، أن من أهم جوانب المؤسسات ديمومة القيود (إستمرارية التطبيق) بمعنى إتصافها بعدم القابلية للتغيرات السريعة والدورية.

وعلى أساس هذا الفهم لما يقصد بالمؤسسات، توضح الأدبيات التطبيقية أنه يمكن التعرف على أربع مجموعات لقياس المؤسسات: مؤشر بيت الحرية، ومؤشر الدليل الدولي للمخاطر القطرية، ومؤشر الحاكمية ، ومؤشر إدارة الحكم. وسيتم استعراض طريقة القياس تحت كل مجموعة في الأقسام الأربعة التالية من هذه الورقة ، على التوالي، بينما يقدم القسم الأخير ملاحظات ختامية.

ثانياً : مؤشر بيت الحرية

يشتمل مؤشر بيت الحرية على مؤشر للحقوق السياسية ومؤشر للحريات المدنية، وبتجميع المؤشرين وأخذ متوسطهما يتم الحصول على مؤشر الحرية.

(أ) مؤشر الحقوق السياسية : يقيس هذا المؤشر المدى الذي يتم فيه إختيار الحكام من خلال آلية إنتخابات حرة ونزيهة، ويطرح الأسئلة التالية :

- هـل يتـم اختيار رئيس البـلاد، أو رئيس الحكومة أو مـن يمثـل أي مركـز هـام في الدولة، عبر انتخابات حرة ونزيهة؟
- هل يُنتخب أعضاء السلطة التشريعية عبر انتخابات حرة ونزيهة؟
- هل القوانين الانتخابية عادلة؟
- هل الناخبون قادرون على منح السلطة الحقيقية إلى ممثليهم الذين انتخبوهم بكل حرية؟
- هل يملك الشعب حق الانتماء إلى أحزاب سياسية مختلفة أو إلى تجمعات سياسية متنافسة؟ وهل النظام منفتح على بروز هذه الأحزاب أو التجمعات وسقوطها؟
- هل هناك اقتراع معارض ذو شأن وقوة معارضة موجودة حكما وإمكانية واقعية المعارضة لأن تكسب السلطة عبر الانتخابات؟
- هل الشعب بمنأى عن هيمنة السلطة العسكرية أو القوات الأجنبية أو الأحزاب التوتاليتارية أو السلطة الدينية أو الأوليغارشيات الاقتصادية أو أي مجموعات أخرى ذات نفوذ؟
- هل تتمتع الأقليات الثقافية والعرقية والدينية وغيرها بحق تقرير مصيرها أو بالحكم الذاتي أو الاستقلال الذاتي أو المشاركة عبر وفاق غير رسمي في صنع القرارات؟
- وهل يستشير النظام المواطنين في الدول ذات الأنظمة الملكية التي لا تضم أي حزب ولا تقيم أي انتخابات؟ وهل يشجع مناقشة الشئون السياسية وهل يسمح بالاعتراض على حاكم البلاد؟

(ب) مؤشر الحريات المدنية: يقيس هذا المؤشر مدى تحرّر الناس من تسلط الحكومة، حيث تشتمل الحريات المدنية على حرية التعبير والاعتقاد، وحقوق التنظيم والتجمعات، وحكم القانون وحقوق الإنسان، واستقلال الفرد والحقوق الاقتصادية.

ويطرح مؤشر الحريات المدنية الأسئلة التالية:

- هل وسائل الإعلام أو المطبوعات أو أشكال التعبير الثقافي الأخرى حرة ومستقلة؟
- هل ثمة نقاشات عامة ومفتوحة ونقاشات خاصة متسمة بالحرية؟
- هل حرية التجمع والتظاهر متوفرة؟
- هل هناك حرية للتنظيم السياسي أو شبة السياسي؟
- هل المواطنون متساوون أمام القانون؟ هل نظامهم القضائي مستقل وعادل؟ هل تحترمهم القوات الأمنية؟
- هل السجن التعسفي والنفي والتعذيب أمور يمنعها الموالون والمعارضون للنظام على حد سواء؟ وهل هناك حماية من الحروب والعصيان؟
- هل يتمتع البلد بنقابات حرة ومنظمات للفلاحين أو ما يشاكلها؟ وهل من مساومات جماعية فعالة؟
- هل توجد منظمات مهنية حرة ومنظمات خاصة؟
- هل هناك شركات حرة أو تعاونيات حرة؟
- هل هناك مؤسسات دينية حرة وحرية في التعبير الديني الخاص أو العام؟
- هل هناك حريات إجتماعية شخصية تتضمن عدة أوجه مثل المساواة بين الرجل والمرأة وحقوق الملكية وحرية التحرك واختيار مكان السكن والزواج وعدد أفراد العائلة؟

- هل هناك مساواة في الفرص - بما فيها الحماية من الاستغلال والتبعية لمالكي الأراضي وأرباب العمل ورؤساء النقابات والبيروقراطيين وسواها من العوائق الكفيلة بتشويه سمعة البلاد - من حيث توزيع المكاسب الاقتصادية الشرعية؟
- هل من سبل للاحتماء من الفساد الحكومي واللامبالاة المفرطين؟

حسب مؤشر الحرية لم يكن هناك من بين الدول العربية خلال الفترة 1972 - 2004 من تمتع بمؤسسات ذات نوعية راقية حسب مؤشر الحرية لقياس المؤسسات.

يتم تقييم الحرية تحت أي من المؤشرين بواسطة ميزان تتراوح قيمته من 1 (بمعنى درجة عالية من الحرية) إلى 7 (بمعنى أدنى درجات الحرية)، ويتم الحصول على مؤشر الحرية بأخذ المتوسط البسيط للمؤشرين كما سبقت الإشارة. وعلى أساس مؤشر الحرية يتم تصنيف الدول على النحو التالي:

- دول حرة: إذا كانت قيمة مؤشر الحرية أقل من (2.5) نقطة، ويمكننا الاستدلال من ذلك على التمتع بمؤسسات راقية.
- دول شبه حرة: إذا كانت قيمة مؤشر الحرية أكبر من (2.5) نقطة ولكن أقل من (5.5) نقاط، ويمكننا الاستدلال من ذلك على التمتع بمؤسسات متوسطة النوعية.
- دول غير حرة : إذا كانت قيمة مؤشر الحرية أكبر من (5.5) نقاط، ويمكننا الاستدلال من ذلك على التمتع بمؤسسات متخلفة أو بدائية.

حسب مؤشر الحرية تدهورت نوعية المؤسسات في الدول العربية مع الزمن ، بمعنى ارتفاع مؤشر الحرية، وذلك لمجموعتي الدول : ذات المستويات المتوسطة للمؤسسات وتلك المختلفة ، وكذلك لجميع الدول.

وبعد، ماذا نعرف عن نوعية المؤسسات التي تتوفر في الدول العربية حسب مؤشر الحرية؟

يلخص الجدول التالي حالة المؤسسات في الدول العربية وتطورها مع الزمن، حسب مؤشر الحرية حيث الأرقام بين الأقواس هي متوسط المؤشر، وحيث يلاحظ أننا قد اقتصرنا توزيع الدول على فئتين لحالة المؤسسات، حيث لم توجد أي من الدول العربية التي كانت تتمتع بمؤسسات راقية .

يتضح من الجدول أدناه أنه ليس هناك من بين الدول العربية التي شملها الرصد من تمتع بمؤسسات راقية في أي فترة من الفترات التي تم فيها الرصد . كذلك يلاحظ أن مستوى المؤسسات في الدول العربية ذات المستويات المتوسطة للمؤسسات قد تدهور مع الزمن من متوسط مؤشر بلغ 4.5 للفترة الأولى إلى 5.2 في الفترة الأخيرة. كذلك فإنه يتضح تدهور مستوى المؤسسات في الدول ذات المستويات الضعيفة للمؤسسات، وذلك بدلالة إرتفاع المتوسط من 6.3 في الفترة الأولى إلى 6.5 في الفترة الأخيرة.

ثالثاً : مؤشر الدليل الدولي للمخاطر القطرية

تقوم مجموعة خدمات المخاطر السياسية بتقييم المخاطر التي يواجهها الاستثمار الأجنبي المباشر، وربما غير المباشر أيضاً، في عدد كبير من

جدول رقم (1) : توزيع الدول العربية حسب حالة المؤسسات 1972 – 2004 : مؤشر الحرية

حالة المؤسسات	التفاصيل	1975-1972	1985-1976	1995-1986	2000-1996	2004-2001
متوسطة	5.5 – 2.5	(4.5)6	(4.7)9	(5.1)9	(5.0)9	(5.2)12
متدنية	7.00 – 5.5	(6.3)10	(6.3)9	(6.4)11	(6.5)12	(6.5)9
عدد الدول		16	18	20	21	21
متوسط		5.6	5.5	5.8	5.9	5.9
حالة المؤسسات		متدنية	متدنية	متدنية	متدنية	متدنية

الدول في العالم، حيث يتم إعطاء قيمة رقمية (نقاط مخاطر) لكل دولة من الدول ولكل مجموعة من مجموعات المخاطر، بحيث تعكس القيمة الرقمية المتدنية مخاطر كبرى، بينما تعكس القيمة الرقمية العالية مخاطر متدنية.

تشتمل أهم مجموعات المخاطر القطرية المستخدمة في الأدبيات التطبيقية على ما يلي:

(أ) مخاطر النكوص عن التعاقدات : (من صفر إلى 10): يقيس مخاطر تعديل التعاقدات التي تبرمها الحكومة مع المقاولين والشركات، وذلك عن طريق نقض أو تأخير أو تعديل حجم المناقصة أو المشروع مهما كانت الأسباب.

(ب) مخاطر المصادرة: (من صفر إلى 10): ويقيس مخاطر المصادرة أو التأميم القسري.

(جـ) مخاطر الفساد الإداري : (من صفر إلى 6): يقيس درجة الفساد الإداري في أوساط صناع القرار، كما تعكسها العمولات والرشاوي التي ينبغي دفعها لصانع القرار للقيام بواجباته الرسمية.

(د) مخاطر حكم القانون: (من صفر إلى 6): يقيس مدى توفر مؤسسات سياسية ناضجة، ونظام قضائي نزيه ومستقل، وتداول سلمي للسلطة السياسية.

(هـ) مخاطر نوعية الإدارة الحكومية : (من صفر إلى 6): يقيس درجة إستقلال الخدمة العامة عن الضغوط السياسية، واستمرارية واستقرار السياسات العامة ودرجة الحيادية والإنصاف في التعيين للوظائف الحكومية ووظائف الخدمة العامة.

يشتمل مؤشر المؤسسات الذي يعتمد على تقييم مخاطر الاستثمار على مؤشرات فرعية مكونة من مؤشر حكم القانون (6 نقاط)، ومؤشر الفساد الإداري (6 نقاط)، ومؤشر نوعية الإدارة (4 نقاط). كلما ارتفع عدد النقاط كلما قلّ احتمال المخاطر بحيث تصنف الدول التي تحصل على أقل من 50% من إجمالي عدد النقاط بأنها دول ذات مخاطر مرتفعة للغاية تترجم على أنها تعكس مستويات متدنية للغاية للمؤسسات.

وقد تطور اتجاه عام في الأدبيات التطبيقية نحو استخدام مؤشرات حكم القانون (6 نقاط)، والفساد الإداري (6 نقاط)، ونوعية الإدارة (4 نقاط) وتجميعها في مؤشر مركب للحكم على نوعية المؤسسات (16 نقطة).

يوضح دليل إستخدام المخاطر القطرية أنه يمكن تصنيف الدول على أساس درجة المخاطر على النحو التالي:

- نقاط مخاطر أقل من 50% من إجمالي نقاط المخاطر : مخاطر مرتفعة للغاية (بمعنى أقل من 8 نقاط للمؤشر المركب).
- نقاط مخاطر بين 50% وأقل من 60% إجمالي نقاط المخاطر: مخاطر مرتفعة (بمعنى بين 8 نقاط وأقل من 9.6 نقطة للمؤشر المركب).
- نقاط مخاطر بين 60% أقل من 70% من إجمالي نقاط المخاطر: مخاطر متوسطة (بمعنى بين 9.6 نقطة وأقل من 11.2 نقطة).
- نقاط مخاطر بين 70% وأقل من 80% من إجمالي نقاط المخاطر: مخاطر متدنية (بمعنى بين 11.2 نقطة وأقل من 12.8 نقطة للمؤشر المركب).
- نقاط مخاطر بين 80% وأكثر من إجمالي نقاط المخاطر: مخاطر متدنية للغاية (بمعنى 12.8 نقطة وأكثر للمؤشر المركب).

وبترجمة درجة المخاطر على أنها تعكس مستوى التركيبة المؤسسية (بمعنى أن المخاطر المرتفعة للغاية تعكس مستوى متدنٍ للغاية للمؤسسات)، يلخص الجدول التالي حالة وتطور المؤسسات في الدول العربية التي تتوفر لها المعلومات، حيث الأرقام بين الأقواس هي متوسط المؤشر. ويوضح هذا الجدول عدد الدول العربية لكل مستوى من مستويات المؤسسات وكذلك متوسط المؤشر بين قوسين. ويتضح من الجدول أنه للفترة ما قبل 1990 رصدت مؤشرات المؤسسات لـ 17 دولة عربية وللفترة ما بعد 1990 لـ 18 دولة عربية.

جدول رقم (2) : توزيع الدول العربية حسب حالة نوعية المؤسسات 1984 – 2000 : مؤشر الدليل الدولي للمخاطر القطرية

حالة نوعية المؤسسات	1989-1984	1994-1990	2000-1995
متدنية للغاية (أقل من 8)	13 (6.2)	10 (6.1)	6 (5.3)
متدنية (8 إلى 9.6)	2 (8.2)	6 (8.6)	4 (8.9)
متوسطة (9.6 إلى 11.2)	2 (9.8)	1 (9.8)	8 (10.3)
جيدة (11.2 إلى 12.8)	--	1 (11.7)	--
إجمالي	17 (6.9)	18 (7.4)	18 (8.2)

كما يوضح الجدول أنه بينما كانت معظم الدول العربية التي توفرت لها المعلومات تتصف بمؤسسات من نوعية متدنية للغاية (بمعنى نقاط مخاطر أقل من 8 نقاط) للفترة 1984 – 1989 ، شكلت هذه المجموعة ثلث الدول العربية بنهاية القرن الماضي، مما يعني أن حالة المؤسسات في الدول العربية قد شهدت تحسناً خلال الفترة، كما يعكس ذلك إرتفاع قيمة مؤشر المؤسسات من 6.9 إلى 8.2 ، إلاّ أن المؤسسات لا تزال ذات نوعية متدنية في المتوسط.

يوضح مؤشر الدليل الدولي للمخاطر القطرية أن الدول العربية قد كانت تتمتع بنوعية متدنية للغاية من المؤسسات خلال فترة ثمانينات القرن الماضي إلا أنها شهدت تحسناً انتقل بها إلى مؤسسات ذات نوعية متدنية بنهاية القرن الماضي.

رابعاً: مؤشر الحاكمية

في سلسلة من المقالات المتخصصة طوّر كوفمان وكراي وزيدو – لوباتن مؤشراً مركباً لإدارة الحكم، إستند هذا المؤشر على تجميع مؤشرات فرعية تقوم بإعدادها 31 هيئة متخصصة في هذا المجال. ولأغراض إستخدام المؤشرات النوعية تم تعريف الحكم بأنه "التقاليد والمؤسسات التي بواسطتها يتم ممارسة السلطة".

على أساس هذا التعريف، تم استنباط ثلاثة مجالات لعملية ممارسة السلطة، بمعنى الحكم، هي: عملية إختيار ومراقبة وتغيير الحكومة، وعملية مقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات الصائبة بكفاءة واقتدار، وعملية إحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم العلاقات التبادلية إقتصادياً وإجتماعياً في ما بين الناس.

وقد تم إستنباط زمرتين فرعيتين لكل مجال من مجالات ممارسة السلطة على النحو التالي:

(أ) مجال عملية إختيار ومحاسبة وتغيير الحكومة: يضم كلاً من "التعبير والمحاسبة" و"الاستقرار السياسي والعنف".

(ب) مجال عملية مقدرة الحكومة : يضم كلاً من "كفاءة واقتدار الحكومة" و"العبء التنظيمي والرقابة".

(جـ) مجال عملية احترام المؤسسات : يضم كلاً من "حكم القانون" و "الفساد السياسي والإداري".

على أساس هذا التصنيف، تم اختيار عدد كبير من المؤشرات الفرعية ، ووزعت على الزمر الفرعية لمجالات عملية ممارسة السلطة، وتم تنميط المؤشرات الفرعية التي تتكون منها الزمر الفرعية للمجالات الثلاثة ليكون متوسط كل منها صفراً والانحراف المعياري لكل منها واحداً، ولتتراوح قيم كل مؤشر بين 2.5 (لتعبر عن أعلى درجة من التطور المؤسسي) وسالب 2.5 (لتعبر عن أدنى درجة للحالة المؤسسية)[1].

يعتمد المؤشر المركب للحاكمية على مفهوم أنه يقصد بالحكم كل التقاليد والمؤسسات التي تتم بواسطتها ممارسة السلطة : عملية اختيار ومراقبة وتغيير الحكومة، وعملية مقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات الصائبة بكفاءة واقتدار، وعملية احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم العلاقات التبادلية اقتصادياً واجتماعياً فيما بين الناس.

يوضح الجدول رقم (3) توزيع الدول العربية حسب زمر الحكم، وذلك لمتوسطات الفترة 1996 – 2004، وهي آخر المعلومات المتاحة للمؤشر المركب للحكم.

جدول رقم (3) : توزيع الدول العربية حسب حالة المؤسسات 1996 – 2004 : المؤشر المركب للحاكمية

مستوى المؤسسات	متوسط المؤشر المركب	عدد الدول
متدنية للغاية (–2 إلى –1)	1.52 -	5
متدنية (–1 إلى صفر)	0.46 -	9
متوسطة (صفر إلى 1)	0.39	7
إجمالي (متدنية)	0.45	21

يتضح من الجدول أعلاه أن حوالي 67% من الدول العربية التي توفرت لها معلومات تتصف بمؤسسات ذات نوعية متدنية، بينما تتصف بقية الدول العربية بمؤسسات ذات نوعية متوسطة، وذلك حسبما يعكسه المؤشر المركب للحاكمية. ويترتب على ذلك أنه في المتوسط تتصف المؤسسات العربية بتدني النوعية، بمعنى أن قيمة المؤشر المركب تقل عن المتوسط العالمي، الذي نمطت قيمته للصفر.

تؤكد نتائج قياس المؤسسات على أساس المؤشر المركب للحاكمية أن الدول العربية لا تزال تتصف بمؤسسات تقل نوعيتها عن المتوسط.

توضح تفاصيل مؤشرات الزمر الفرعية، التي يمكن الاطلاع عليها في موقع البنك الدولي في الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت)، أنه يمكن تلخيص حالة المؤسسات في الدول العربية لعام 2004 على النحو التالي :

أ. التعبير والمساءلة : سجل هذا المؤشر قيماً سالبة لكل الدول العربية، بمعنى أن مستوى المؤسسات يقل عن المستوى الدولي، حيث تراوحت القيم بين سالب 0.14 لجزر القمر وسالب 1.85 للصومال.

ب. الاستقرار السياسي : سجل هذا المؤشر قيماً موجبة لكل من الإمارات، والبحرين، وتونس، وسلطنة عُمان، وقطر ، والكويت، حيث احتلت قطر (بمؤشر بلغت قيمته 0.92) المكانة الأولى بين الدول العربية في ما يتعلق بجودة المؤسسات تحت هذه الزمرة. من جانب آخر سجل المؤشر قيماً سالبة لبقية الدول العربية، حيث احتل العراق (بمؤشر بلغت قيمته سالب 2.97) قاع الترتيب.

جـ. فعالية الحكومة : سجل هذا المؤشر قيماً موجبة لكل من الأردن والإمارات والبحرين وتونس، وسلطنة عُمان، وقطر، والكويت، وموريتانيا، حيث جاءت الإمارات على رأس قائمة الدول (بمؤشر بلغ 1.2). من جانب آخر، فقد سجل المؤشر قيماً سالبة في بقية الدول العربية، حيث احتل

الصومال ذيل القائمة (بمؤشر بلغت قيمته سالب 2.32).

د. نوعية النظام الرقابي : سجل هذا المؤشر قيماً موجبة لكل من الأردن، والإمارات، والبحرين، وسلطنة عُمان، والكويت، وموريتانيا، حيث جاءت الإمارات على رأس قائمة الدول (بمؤشر بلغ 0.95). كما سجل المؤشر قيماً سالبة لبقية الدول العربية، حيث احتلّ الصومال ذيل القائمة (بمؤشر بلغت قيمته سالب 2.63).

هـ. حكم القانون : سجل هذا المؤشر قيماً موجبة لكل من الأردن، والإمارات، والبحرين، وتونس، والسعودية، وسلطنة عُمان، وقطر، والكويت، بحيث احتلت سلطنة عُمان رأس القائمة (بمؤشر بلغت قيمته 0.98). كما سجل المؤشر قيماً سالبة لبقية الدول العربية، حيث احتل الصومال ذيل القائمة (بمؤشر بلغت قيمته سالب 2.31).

و. الفساد الإداري : سجل هذا المؤشر قيماً موجبة لكل من الأردن ، والإمارات، والبحرين، وتونس، والسعودية، وسلطنة عُمان، وقطر، والكويت، وموريتانيا، حيث احتلت الإمارات رأس القائمة (بمؤشر بلغت قيمته 1.23). كما سجل المؤشر قيماً سالبة لبقية الدول العربية، حيث احتل الصومال ذيل القائمة (بمؤشر بلغت قيمته سالب 1.58).

خامساً : مؤشر إدارة الحكم

طور البنك الدولي (2004) في تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعنوان "إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة" مؤشراً مركباً لنوعية إدارة الحكم، إشتمل على مؤشرين مركبين هما : مؤشر المساءلة العامة، ومؤشر نوعية الإدارة. حيث تم تنميط المؤشرات بحيث تتروح قيمتها من صفر (نوعية أدنى) إلى واحد (نوعية راقية).

(أ) مؤشر المساءلة العامة : يقيم هذا المؤشر، الذي يعتمد على 12 مؤشراً فرعياً تم تجميعها من مختلف المصادر، مستوى الانفتاح السياسي للمؤسسات السياسية في بلد معين، ومدى المشاركة السياسية التنافسية والعادلة والحرة فيه، كما يقيّم مدى إحترام الحريات المدنية والتقيد بها وعدم خضوع الصحافة وصوت المواطن للقيود والاعتداء والمضايقة والرقابة. ويأخذ هذا المؤشر في عين الاعتبار درجة شفافية الحكومة وتجاوبها مع شعبها والمساءلة السياسية في الإطار العام. وتشتمل المؤشرات الفرعية على ثلاثة مؤشرات من مصدر بيت الحرية وسبعة مؤشرات من مصدر مركز التنمية الدولية وإدارة النزعات ومؤشر من كل من مصدر مؤسسة المخاطر السياسية ومصدر البنك الدولي .

إشتملت المؤشرات المأخوذة من بيت الحرية على مؤشري حقوق السياسة والحريات المدنية (تم تفصيل مكوناتهما في القسم الثاني) ومؤشر حرية الصحافة الذي يطرح، من بين أمور أخرى، الأسئلة التالية :

- ما هي هيكلية نظام تقديم الأخبار؟ ما مدى تأثير القوانين والقرارات الإدارية في فحوى وسائل الإعلام الإخبارية؟
- ما مدى الرقابة والتأثير السياسيين في فحوى الأنظمة الإخبارية؟

- ما هي التأثيرات الاقتصادية التي تفرضها الحكومة أو المقاولون المستقلون على فحوى الأخبار؟
- ما هي الخروقات الموجهة ضد الإعلام، بما فيها الاغتيالات والاعتداءات الجسدية والمضايقات وممارسة الرقابة عليها؟

إشتملت المؤشرات المأخوذة من مركز التنمية الدولية وإدارة المنازعات على ما يلي :

- الأداء السياسي التشاركي: يُقيّم هذا المؤشر الانفتاح العام لدى المؤسسات السياسية.
- تنظيم التوظيف الإداري : يُقيّم هذا المؤشر مدى إعتماد الدولة التدابير المؤسساتية لأجل توزيع مهام السلطة التنفيذية.
- تنافسية التوظيف الإداري : يُقيّم هذا المؤشر مدى إختيار الموظفين الإداريين بانتخابات تنافسية.
- إنفتاح التوظيف الإداري: يُقيّم هذا المؤشر مدى توفر بلوغ المناصب الإدارية الرفيعة للجميع والأحقية المبدئية لجميع الأشخاص الناشطين سياسياً بأن يحتلوا تلك المناصب عن طريق عملية إنتخابية منظمة.
- تقييد الموظفين الإداريين: يُقيّم هذا المؤشر القيود المفروضة على كبار الموظفين والإداريين وعلى سلطتهم في اتخاذ القرارات، سواء أكانوا أفراداً أم جماعات. وتستطيع "مجموعات المساءلة" أن تفرض تلك القيود.
- تنظيم المشاركة : يُقيّم هذا المؤشر تنظيم المشاركة، إن كانت هناك ثمة قواعد ملزمة متعلقة بإمكانية وزمن وكيفية التعبير عن التفصيلات السياسية. وتشير النقاط المرتفعة إلى أن مجموعات سياسية مستقرة وقوية نسبياً تتنافس بانتظام على المراكز ومواقع النفوذ السياسية دون أي لجوء يذكر إلى الإكراه. ويتأكد أن النشاط السياسي لايستثني أي مجموعة أو قضية أو نشاط سياسي تقليدي.
- التنافسية في المشاركة : يُقيّم هذا المؤشر مقدرة المواطنين العاديين على التعبير عن آرائهم السياسية، أو إمكانية التعبير عن تفضيلاتهم السياسية، أو تفضيلهم زعماء معينين في المعترك السياسي.

ومن مصدر مؤسسة المخاطر السياسية، أخذ مؤشر المساءلة الديموقراطية، وهو مؤشر يحدد مدى تجاوب الحكومة مع شعبها ، فكلما قلّ هذا التجاوب زاد احتمال سقوط الحكومة، سواء بطريقة سلمية أم بواسطة العنف. وهو لا يتضمن فقط التحقق من وجود إنتخابات حرة وعادلة، بل أيضاً مدى إمكانية الحكومة على البقاء في السلطة أو المحافظة على شعبيتها.

ومن مصدر البنك الدولي، أخذ مؤشر الشفافية والمساءلة، وهو مؤشر يُقيم درجة مساءلة جمهور الناخبين والسلطة التشريعية والقضاء للسطلة التنفيذية، من حيث استعمالها للأموال العامة والنتائج التي تحققها. ويحمّل الموظفين التنفيذيين في القطاع العام مسؤولية إستعمالهم للموارد وقراراتهم الإدارية والنتائج التي يحققونها. وتعزز المساءلة للموارد وقراراتهم الإدارية والنتائج التي يحققونها. وتعزز المساءلة بمستوييها بفضل شفافية صانعي القرارات والمؤسسات العامة للتدقيق المالي وعبر شفافية المعلومات ودقتها، وكذلك عبر تدقيق الشعب ووسائل الإعلام في صحة الانتخابات. ومن شأن المساءلة والشفافية الحد من تفشّي الفساد (إستغلال المناصب الحكومية بغية تحقيق الربح الشخصي).

تشتمل المؤشرات الفرعية على مؤشرين من مصدر مؤسسة المخاطر السياسية، وثلاثة مؤشرات من مصدر مؤسسة التراث، وأربعة مؤشرات من مصدر البنك الدولي، ومؤشر من مصدر دجانكوف وأصحابه.

إشتملت المؤشرات المأخوذة من مؤسسة المخاطر السياسية على مؤشر الفساد ونوعية البيروقراطية ، ويعنى مؤشر الفساد بتقييم الفساد الفعلي أو المحتمل الذي يتخذ شكل المحسوبية المفرطة ومحاباة الأقارب وتخصيص الوظائف وتبادل الخدمات والتمويل السري للأحزاب، والعلاقات الوثيقة المريبة بين السياسيين ورجال الأعمال، بينما يقيس مؤشر البيروقراطية قوة المؤسسات ونوعية الخدمة المدنية، ويقيم بالتالي مدى قوة موظفي الدولة وتمرسهم وكذلك قدرتهم على السيطرة على التعاقبات السياسية دون عرقلة الخدمات الحكومية أو إدخال تغييرات سياسية.

إشتملت المؤشرات المأخوذة من مؤسسة التراث على مؤشر حقوق الملكية ، ومؤشر التنظيمات ، ومؤشر السوق السوداء . ويعنى مؤشر حقوق الملكية بتقييم مدى حماية حقوق الملكية الخاصة، ومدى تطبيق الحكومات للقوانين التي تحمي الملكية الخاصة. ويتضمن أيضاً إمكانية انتزاع الملكيات الخاصة. وفضلاً عن ذلك ، فإنه يحلل استقلالية القضاء ووجود الفساد داخل القضاء وقدرة الأفراد والشركات على تطبيق العقود. ويقيس مؤشر التنظيمات مدى سهولة تأسيس أو إدارة المصالح التجارية أو صعوبتها ، فكلما ازداد عدد القوانين المفروضة على الأعمال التجارية، صعب تأسيس الشركات الجديدة. ويدقق هذا العامل في درجة الفساد الحكومي وفي المساواة في تطبيق القوانين على كافة مجالات الأعمال التجارية. ويتناول مؤشر السوق السوداء قياس نشاط السوق السوداء، الذي يعنى بتدني مستوى الحرية الاقتصادية، بما في ذلك التهريب ، وقرصنة الأفكار، والممارسات الاحتكارية في مختلف الأسواق.

إشتملت المؤشرات المأخوذة من مصدر البنك الدولي على مؤشر حقوق الملكية وإدارة الحكم القائمة على القواعد، ومؤشر نوعية إدارة الموازنة العامة والمال العام، ومؤشر فعالية تعبئة الإيرادات، ومؤشر نوعية الإدارة العامة. يقيّم مؤشر حقوق الملكية مدى تسهيل نشاط الاقتصاد الخاص بفضل نظام قضائي فعال وحكم مرتكز على القواعد، تُحترم وتطبق فيه حقوق الملكية والعقود، ويقيم مؤشر نوعية إدارة الموازنة والمال العام مدى وضوح وموثوقية الموازنة ومدى ارتباطها بأولويات السياسات والاستراتيجيات الهادفة إلى الإقلال من الفقر بالإضافة إلى تقييم أنظمة الإدارة المالية، ودقة التقارير المالية، ووضوح وتوازن الإنفاق العام. ويعنى مؤشر فعالية تعبئة الإيرادات بتقييم البنية الضريبية وتنفيذها على أرض الواقع. ويقيّم مؤشر نوعية الإدارة العامة أنظمة الإدارة المالية الفعالة التي تضمن مطابقة الإنفاق مع الموازنة وجميع الإيرادات المدرجة في الموازنة وتطبيق الرقابة الضريبية، ودرجة تنظيم طاقة موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية (بمن فيهم العاملون في مجالات التعليم والصحة والشرطة) ليخططوا ويطبقوا سياسة الحكومة ويقدموا الخدمات فعلياً. وتشمل الهيئة المدنية التابعة للحكومة المركزية السلطة التنفيذية المركزية إلى جانب كافة الوزارات والدوائر الإدارية، بما فيها المؤسسات المستقلة، باستثناء القوى المسلحة والمنشآت التي تملكها الدولة والبلديات.

وأخيراً يُعنى مؤشر عدد الإجراءات الرسمية بتقييم سهولة تأسيس المشروعات

الخاصة من جانب عدد الإجراءات التي يفرضها القانون، التي تتمثل في تفاعل المستثمر مع الوزارات المركزية ومكاتب الحكومة المحلية والمحاميين والمدققين الماليين وكتاب العدل.

لصياغة المؤشر المركب لنوعية إدارة الحكم فقد تمت الاستعانة بمنهجية تحليل المكون الرئيسي لتحديد وزن كل من المؤشرين الفرعيين، وذلك عوضاً عن إعطائهما نفس الوزن. وعلى هذا الأساس يوضح الجدول رقم (4) النتائج التي توصّل إليها البنك الدولي لعينة من 14 دولة عربية توفرت لها المعلومات.

يتضح من الجدول أن متوسط مؤشر المساءلة العامة في الدول العربية يقل عن ذلك لدول الدخل المتوسط الأدنى (وهي مجموعة الدول التي يمكن المقارنة بها)، مما يعني تدني مستوى المؤسسات على أساس هذا المؤشر. من جانب آخر، فإنه يتضح أن متوسط مؤشر نوعية الإدارة في الدول العربية يفوق ذلك للدول المقارنة، مما يعني تميزاً نسبياً في مستوى المؤسسات على أساس هذا المؤشر، وهو تميز يعكسه المؤشر المركب لنوعية إدارة الحكم.

جدول رقم (4) : المؤشر المركب لنوعية إدارة الحكم في عينة من الدول العربية

القطر / الإقليم	مؤشر المساءلة العامة	مؤشر نوعية الإدار	مؤشر نوعية إدارة الحكم
الأردن	45.0	50.7	44.0
الإمارات	34.0	73.6	56.4
البحرين	31.5	66.0	50.0
تونس	35.0	54.0	43.0
الجزائر	31.3	41.0	32.0
السعودية	17.0	48.0	32.0
سوريا	18.0	28.0	18.6
عُمان	26.6	53.0	39.0
قطر	25.0	42.0	30.0
الكويت	44.0	56.6	48.5
لبنان	42.0	35.0	32.0
مصر	30.0	38.0	30.0
المغرب	39.0	51.6	42.7
اليمن	19.0	33.5	22.5
الدول العربية	31.1	47.9	37.2
دول الدخل المتوسط الأدنى	38.0	30.0	28.0

على الرغم من أن البنك الدولي لا يُحدّد طريقة لتصنيف الدول حسب مؤشر نوعية إدارة الحكم ومؤشراته الفرعية، إلاّ أنه ليس هناك ما يمنع من استخدام منهجية مؤسسة المخاطر الدولية في هذا الصدد، التي تعتبر أن الحصول على أقل من 0.5 من إجمالي نقاط المؤشر يعني مستوى للمؤسسات متدنياً للغاية، والحصول على نقاط من 0.5 ولكن أقل من 0.6 يعني مستوى متدنياً للمؤسسات، والحصول على نقاط من 0.6 ولكن أقل من 0.7 يعني مستوى متوسطاً للمؤسسات، والحصول على نقاط من 0.7 ولكن أقل من 0.8 يعني مستوى جيداً للمؤسسات.

باستخدام طريقة التصنيف هذه، وعلى أساس مؤشر المساءلة العامة، فقد اتصفت الدول العربية بنوعية متدنية للغاية للمؤسسات، حيث جاء الأردن في أعلى مرتبة (بمؤشر بلغت قيمته 0.45) تبعتها الكويت (بمؤشر 0.44) ثم لبنان (0.42) بينما جاءت السعودية في قاع القائمة (بمؤشر بلغت قيمته 0.17)، تبعتها سوريا (0.18) ثم اليمن (0.19).

وفي ما يتعلق بمؤشر نوعية الإدارة، يلاحظ أنه على الرغم من النوعية المتدنية للغاية للمؤسسات العربية في المتوسط (بمتوسط مؤشر بلغت قيمته 0.48) إلا أن الإمارات تميزت بنوعية جيدة للمؤسسات (بمؤشر قيمته 0.74)، كما تميزت البحرين بنوعية متوسطة للمؤسسات (بمؤشر 0.66). وقد سجلت سوريا أدنى نوعية للمؤسسات (بمؤشر 0.28).

ولعله ليس بمستغرب ، وبغض النظر عن طريقة تحديد الأوزان النسبية للمؤشرين الفرعيين، أن يعكس المؤشر المركب لنوعية إدارة الحكم المستوى المتدني للمؤسسات في الدول العربية، حيث اتصفت كل الدول العربية بمؤسسات متدنية للغاية (مؤشر أقل من 0.5) فيما عدا الإمارات (بمؤشر مركب لنوعية إدارة الحكم بلغ 0.56) والبحرين (بمؤشر 0.5) المؤسسات ذات نوعية متدنية.

(ب) مؤشر نوعية الإدارة: يقيّم هذا المؤشر، الذي يعتمد على 10 مؤشرات فرعية، إحتمال حدوث الفساد ومستواه، وكذلك نشاط السوق السوداء ومدى حماية بعض القواعد والحقوق (مثل الملكية وقوانين الأعمال التجارية والإجراءات الرسمية) ونوعية الموازنة والإدارة العامة وفعالية تعبئة العائدات والمستوى الإجمالي لموظفي الحكومة وعدم خضوع الخدمة المدنية للضغوطات السياسية.

سادساً : ملاحظات ختامية

يتضح من محتوى مختلف أقسام هذا العدد أنه بالإمكان تطوير مؤشرات كمية للتعرف على حالة التركيبة المؤسسية لمختلف الدول ، وتطور هذه التركيبة مع الزمن، ولمقارنة الدول. ويلاحظ في هذا الصدد، أنه يتم الحصول على معظم المؤشرات الفرعية المكونة للمؤشرات المركبة للمؤسسات من مسوحات يتم تصميمها خصيصاً لهذا الغرض، وأن هذه المسوحات تعتمد على إستقصاء آراء مختلف المعنيين من خبراء في مختلف المجالات. كذلك يلاحظ أنه نسبةً للتكلفة المرتفعة لتنفيذ مثل هذه المسوحات، عادةً ما تقوم مؤسسات هادفة للربح بتطوير مثل هذه المؤشرات وعرض منتجاتها للراغبين ، خصوصاً المستثمرين الأجانب.

من جانب آخر ، فإنه من المهم ملاحظة أن الأدبيات التطبيقية في مجال النمو الاقتصادي، وبعد طول مماحكة حول أهمية البعد المؤسسي في إحداث ، والمحافظة على ، النمو الاقتصادي

قد بدأت في استخدام هذه المؤشرات الكمية للمؤسسات كمتغيرات مفسرة للأداء التنموي.

ومهما يكن من أمر عدد المؤشرات الكمية للمؤسسات التي تصدرها مختلف الجهات المتخصصة، ونسبة للطبيعة الشاملة لمؤشرات الحاكمية التي تم تطويرها في البنك الدولي، يبدو أن مقترح استخدام مؤشر مركب معتمد على هذه المؤشرات مقبول لمختلف الأغراض. ولحين تطوير مثل هذه المؤشرات بواسطة مؤسسات عربية فإنه ليس هناك من مناص لاستخدام المؤشرات المتاحة في قواعد المعلومات الدولية.

الهوامش

[1] في أحدث نسخة صدرت عام 2005 تمت تغطية 209 دولة .

المراجع العربية

البنك الدولي، (2004)، إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة ؛ دار الساقي، بيروت .

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركاؤه، (2005)، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 ؛ نحو الحرية في الوطن العربي ؛ المكتب الإقليمي للدول العربية ، نيويورك.

المراجع الإنجليزية

Freedom House, (2006), Freedom in the World; www.freedomhouse.org .

Kaufmann, D., A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton. (2002). "Governance Matters II-Updated Indicators fro 2000/01", World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2772, Washington DC. .

Kaufmann, D., Kraay, A., and M. Mastruzzi, (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004" ; www.worldbank.org .

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York : Cambridge University Press.

North, D. C. (1994). "Economic Performance Through Time", The American Review 84, 359-368 .

Transparency International, (2005), Transparency International Corruption Perception Index 2005; www.transparency.org.

قائمة إصدارات ((جسر التنمية))

العنوان	المؤلف	رقم العدد
مفهوم التنمية	د. محمد عدنان وديع	الأول
مؤشرات التنمية	د. محمد عدنان وديع	الثاني
السياسات الصناعية	د. أحمد الكواز	الثالث
الفقر: مؤشرات القياس والسياسات	د. علي عبدالقادر علي	الرابع
الموارد الطبيعية واقتصادات نفاذها	أ. صالح العصفور	الخامس
استهداف التضخم والسياسة النقدية	د. ناجي التوني	السادس
طرق المعاينة	أ. حسن الحاج	السابع
مؤشرات الأرقام القياسية	د. مصطفى بابكر	الثامن
تنمية المشاريع الصغيرة	أ. حسّان خضر	التاسع
جداول المخلات المخرجات	د. أحمد الكواز	العاشر
نظام الحسابات القومية	د. أحمد الكواز	الحادي عشر
إدارة المشاريع	أ. جمال حامد	الثاني عشر
الاصلاح الضريبي	د. ناجي التوني	الثالث عشر
أساليب التنبؤ	أ. جمال حامد	الرابع عشر
الأدوات المالية	د. رياض دهال	الخامس عشر
مؤشرات سوق العمل	أ. حسن الحاج	السادس عشر
الإصلاح المصرفي	د. ناجي التوني	السابع عشر
خصخصة البنى التحتية	أ. حسّان خضر	الثامن عشر
الأرقام القياسية	أ. صالح العصفور	التاسع عشر
التحليل الكمي	أ. جمال حامد	العشرون
السياسات الزراعية	أ. صالح العصفور	الواحد والعشرون
اقتصاديات الصحة	د. علي عبدالقادر علي	الثاني والعشرون
سياسات أسعار الصرف	د. بلقاسم العباس	الثالث والعشرون
القدرة التنافسية وقياسها	د. محمد عدنان وديع	الرابع والعشرون
السياسات البيئية	د. مصطفى بابكر	الخامس والعشرون
اقتصاديات البيئة	أ. حسن الحاج	السادس والعشرون
تحليل الأسواق المالية	أ. حسّان خضر	السابع والعشرون
سياسات التنظيم والمنافسة	د. مصطفى بابكر	الثامن والعشرون
الأزمات المالية	د. ناجي التوني	التاسع والعشرون
إدارة الديون الخارجية	د. بلقاسم العباس	الثلاثون
التصحيح الهيكلي	د. بلقاسم العباس	الواحد والثلاثون
نظم البناء والتشغيل والتحويل B.O.T	د. أمل البشبيشي	الثاني والثلاثون
الاستثمار الأجنبي المباشر: تعاريف	أ. حسّان خضر	الثالث والثلاثون
محددات الاستثمار الأجنبي المباشر	د. علي عبدالقادر علي	الرابع والثلاثون

نمذجة التوازن العام	د. مصطفى بابكر	الخامس والثلاثون
النظام الجديد للتجارة العالمية	د. أحمد الكواز	السادس والثلاثون
منظمة التجارة العالمية: إنشاؤها وآلية عملها	د. عادل محمد خليل	السابع والثلاثون
منظمة التجارة العالمية: أهم الإتفاقيات	د. عادل محمد خليل	الثامن والثلاثون
منظمة التجارة العالمية: آفاق المستقبل	د. عادل محمد خليل	التاسع والثلاثون
النمذجة الإقتصادية الكلية	د. بلقاسم العباس	الأربعون
تقييم المشروعات الصناعية	د. أحمد الكواز	الواحد الأربعون
المؤسسات والتنمية	د. عماد الإمام	الثاني الأربعون
التقييم البيئي للمشاريع	أ. صالح العصفور	الثالث الأربعون
مؤشرات الجدارة الإئتمانية	د. ناجي التوني	الرابع الأربعون
الدمج المصرفي	أ. حسّان خضر	الخامس الأربعون
اتخاذ القرارات	أ. جمال حامد	السادس الأربعون
الإرتباط والانحدار البسيط	أ. صالح العصفور	السابع الأربعون
أدوات المصرف الإسلامي	أ. حسن الحاج	الثامن الأربعون
البيئة والتجارة والتنافسية	د. مصطفى بابكر	التاسع الأربعون
الأساليب الحديثة لتنمية الصادرات	د. مصطفى بابكر	الخمسون
الاقتصاد القياسي	د. بلقاسم العباس	الواحد والخمسون
التصنيف التجاري	أ. حسّان خضر	الثاني والخمسون
أساليب التفاوض التجاري الدولي	أ. صالح العصفور	الثالث والخمسون
مصفوفة الحسابات الاجتماعية وبعض استخداماتها	د. أحمد الكواز	الرابع والخمسون
منظمة التجارة العالمية: من الدوحة إلى هونج كونج	د. أحمد طلفاح	الخامس والخمسون
تحليل الأداء التنموي	د. علي عبد القادر علي	السادس والخمسون
أسواق النفط العالمية	أ. حسّان خضر	السابع والخمسون
تحليل البطالة	د. بلقاسم العباس	الثامن والخمسون
المحاسبة القومية الخضراء	د. أحمد الكواز	التاسع والخمسون
مؤشرات قياس المؤسسات	**د. علي عبدالقادر علي**	**الستون**

العدد المقبل

الإنتاجية وقياسها	**د. مصطفى بابكر**	**الواحد والستون**

للاطلاع على الأعداد السابقة يمكنكم الرجوع إلى العنوان الإلكتروني التالي:

http://www.arab-api.org/develop_1.htm